

Facultad Libre de Derecho de Monterrey  
Licenciatura en Derecho

ANÁLISIS DE LA REGULACIÓN HISTÓRICA DE LOS JUEGOS CON APUESTAS  
Y SORTEOS EN MÉXICO

Javier Garza Cardoza  
Matrícula 1204

Santa Catarina, Nuevo León, a 03 de abril de 2023

## ÍNDICE

|                                                                                                                                          |              |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| INTRODUCCIÓN                                                                                                                             | Página<br>03 |
| CAPÍTULOS                                                                                                                                |              |
| I. De los Juegos con Apuestas y Sorteos                                                                                                  | 07           |
| A. Evolución del marco jurídico                                                                                                          | 15           |
| B. Definición                                                                                                                            | 21           |
| II. Régimen Jurídico Actual de los Juegos y Sorteos                                                                                      | 24           |
| A. Regulación Civil                                                                                                                      | 25           |
| B. Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita                                    | 26           |
| C. Ley Federal de Juegos y Sorteos                                                                                                       | 30           |
| D. Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos                                                                                      | 34           |
| III. Del Permiso para Practicar Juegos con Apuestas y Sorteos                                                                            | 41           |
| A. Autoridad Competente                                                                                                                  | 41           |
| B. Naturaleza del permiso y Regulación                                                                                                   | 45           |
| C. Requisitos de los Permisos                                                                                                            | 49           |
| D. Terminación                                                                                                                           | 59           |
| IV. Obligaciones derivadas del Permiso                                                                                                   | 62           |
| A. Obligaciones de la Autoridad                                                                                                          | 63           |
| 1. Base de Datos                                                                                                                         | 63           |
| 2. Permisos                                                                                                                              | 64           |
| a. Carreras de Caballos en Escenarios Temporales                                                                                         | 65           |
| b. De los Sorteos                                                                                                                        | 66           |
| B. Obligaciones del permisionario                                                                                                        | 66           |
| 1. Obligaciones Generales                                                                                                                | 67           |
| 2. Obligaciones para los permisionarios de hipódromos, galgódromos, frontones, centros de apuestas remotas y salas de sorteos de números | 68           |
| 3. De los Frontones                                                                                                                      | 71           |
| 4. De las Peleas de Gallos                                                                                                               | 72           |
| 5. De los Centros de Apuestas Remotas                                                                                                    | 73           |
| 6. De los Sorteos                                                                                                                        | 74           |
| CONCLUSIÓN                                                                                                                               | 78           |
| BIBLIOGRAFÍA                                                                                                                             | 82           |

## INTRODUCCIÓN

Es una realidad que el acceso al internet hoy en día está al alcance de casi todas las personas. Se puede acceder al internet desde una red personal, o bien, a través de las redes gratuitas con las que cuentan establecimientos públicos y privados.

Lo anterior resulta trascendente para el estudio que realizaremos a través del presente trabajo de investigación, debido a que el uso de herramientas tecnológicas tales como el internet, son parte del día a día de la vida de las personas y a través de él se pueden realizar un sinnúmero de actividades, hasta incluso acceder a plataformas en línea donde de forma virtual se pueden llevar a cabo apuestas reales con dinero real.

El hecho de que el acceso al internet ha cambiado la vida de las personas no puede negarse y así como los avances tecnológicos crean nuevas formas o modalidades para llevar a cabo relaciones interpersonales, es que el derecho tiene la exigencia de adaptarse y evolucionar al ritmo que le marcan las nuevas dinámicas sociales. En este mismo sentido, la ley que no se adapte a la evolución social, quedará obsoleta y sin sentido aplicativo, situación que le acontece a la regulación de los juegos con apuestas y sorteos y las razones las expondremos más adelante.

En el desarrollo de la presente investigación, se llevará a cabo un estudio cabal sobre la normatividad que aplica a los juegos con apuestas y sorteos en México, desde su origen y evolución histórica, hasta la regulación actual compuesta por las leyes generales, especiales y reglamentos que de alguna forma regulan de forma directa o indirecta las actividades lúdicas y sorteos en el territorio nacional.

En cuanto a la evolución histórica es importante considerar que no es posible conocer el momento preciso en que se comenzaron a practicar los juegos con apuestas y sorteos en el territorio, ya que como se verá los juegos de este tipo han existido en todo momento; sin embargo, lo que sí se puede precisar es que en México la regulación histórica de los juegos con apuestas y sorteos ha sido mediocre, además de especial en el sentido de que ésta ha variado desde una total permisividad para la práctica de los juegos con apuestas y sorteos hasta prohibirlos de una forma tajante y absoluta. El Constituyente permanente, así como la sociedad en general ha otorgado a esta materia un interés particular principalmente cuando se argumenta en su contra, pues por ejemplo el Presidente Lázaro Cárdenas del Rio durante su gestión prohibió los juegos con apuestas y sorteos por considerarlos focos de explotación de la mafia y que México por su situación particular en torno a la delincuencia organizada es un país vulnerable. Esta situación se advierte de la exposición de motivos del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual a la letra reza lo siguiente:

*“El poder público, tiene obligación de velar porque las energías y los recursos económicos de la colectividad, se encausen hacia fines de producción útil, evitando su despilfarro en actividades que tradicionalmente, se han considerado nocivas para la sociedad, tales como*

*los: Juegos de azar, las apuestas y los sorteos, o rifas, en donde muchas veces con el aliciente de una ganancia fácil, se explota al público y se corrompe la juventud.*

*Con ese propósito consideramos conveniente, se de competencia al Congreso de la Unión para legislar en toda la República en materia de juegos con apuestas, sorteos y rifas de todas clases, para que sea la Federación la que dicte las leyes y reglamentos que deben regir, y con auxilio de las autoridades locales, organice y mantenga la vigilancia y control de los juegos y rifas, que se considere pertinente permitir.”*

Al llegar al estudio de la regulación actual de los juegos y sorteos, en el segundo capítulo se exponen de manera general cada uno de los ordenamientos que regulan la materia de juegos y sorteos, se verá que ésta es sumamente mediocre y ambigua. Esta materia corresponde al orden federal, sin embargo es regulada por diversos ordenamientos de forma directa o indirecta, como lo son la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Código Civil Federal, la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, la Ley Federal de Juegos y Sorteos y el Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos.

Sin embargo, la misma ley encargada de regular dicha materia es sumamente vaga y general al hacerlo, además de anacrónica, puesto que de ninguna manera se encuentra adaptada a la vida cotidiana de las personas. Por otro lado, el reglamento suple algunas de las deficiencias de la ley y es el ordenamiento que pudiera considerarse regula de forma un poco más adecuada la práctica de juegos con apuestas y sorteos en México, cabe mencionar que la expedición de dicho reglamento fue polémica debido a que se estimó que se trataba de una extralimitación del poder ejecutivo sobre el legislativo, cuestión que derivó en una controversia constitucional.

Finalmente, se presentará al lector un manual mediante el cual se aclarará el procedimiento que la ley prevé para que una persona consiga un permiso para llevar a cabo juegos con apuestas y sorteos, cuales son los requisitos con los que debe de cumplir, así como el conjunto de derechos y obligaciones que la ley fija al permisionario y a la autoridad. En este mismo apartado se especificará la naturaleza jurídica de dicho acto administrativo, así como quién es la autoridad competente para otorgarlo.

Todo lo anterior con la finalidad de explorar y exponer una regulación mediocre y arcaica que de ninguna manera cumple con el propósito de su existencia, pese a la gran trascendencia económica y social que la práctica de juegos con apuestas y sorteos representa. Siendo una realidad que en la actualidad mexicana, los juegos con apuestas y sorteos existen y se practican, de forma legal o ilegal, de manera presencial o remota a través de plataformas en línea, es que resulta de suma importancia que se lleve a cabo una reforma general a la Ley Federal de Juegos y Sorteos, o bien que se elabore una ley nueva que regule de forma moderna y cabal los juegos con apuestas y sorteos que se practican en México, bajo cualquiera de las modalidades como establecimientos hasta casinos en línea.

## Capítulo I

### De los Juegos con Apuestas y Sorteos

Los juegos con apuestas y sorteos han tenido implicación en toda población a nivel mundial a lo largo de la historia. Los juegos, los juegos con apuestas y los sorteos han servido como métodos de recreación y de convivencia entre los seres humanos, sirviendo además como escape de la realidad cotidiana, de la monotonía de la vida de las personas.

Erika Rueda, confirmando la existencia de los juegos y sorteos desde las épocas más antiguas menciona que:

“Es evidente que a nivel mundial, en toda época el juego ha existido y persistido en cualquier manifestación de contacto y relación humana. En el hombre, el juego es una tendencia permanente; no existe pueblo alguno que no desarrolle sus capacidades lúdicas de acuerdo con sus circunstancias históricas, geográficas y culturales, y en el caso de México no es la excepción”.<sup>1</sup>

Es una realidad que al día de hoy, la práctica de juegos, juegos con apuestas y sorteos, en todas sus modalidades, ya sea como jugador o como espectador, han denotado un incremento exponencial, y esto se debe a diferentes razones. Además de servir dichas prácticas como distracción de los problemas de la vida diaria, en ellas se presenta la rivalidad del ser humano, es por eso que el juego se considera como un hecho instintivo. Al concluir cada espectáculo donde se lleven a cabo las

---

<sup>1</sup> Rueda, Erika. ¿Casinos en México? Análisis sobre su apertura. UNAM. México. Disponible en línea: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2803/6.pdf>>.

prácticas mencionadas, casi necesariamente existe un ganador y un perdedor, siendo que al primero se le otorga una clase de premio que representa la superioridad frente al (los) oponentes; un premio que acredita la victoria.

Al día de hoy resulta innegable considerar que parte del bienestar del ser humano consiste en actividades de recreación, de entretenimiento, de diversión y esparcimiento. Es la razón por la que en estos días existen muchos centros a donde la gente asiste a olvidarse por un momento de la rutina del día a día. Las actividades a las que me refiero pueden ir desde salir a caminar al parque, así como pasar un rato con amigos en un bar cercano, o bien asistir a un establecimiento donde se practiquen juegos con apuestas remotas y sorteos.

Claro que es importante contar con una regulación efectiva para evitar que las personas busquen en dichos establecimientos algo más que solo recreación, esparcimiento o diversión. El problema se genera cuando las personas asistan a practicar juegos con apuestas con el fin último de lucrar, o peor aún, cuando hagan de tal pasatiempo una profesión y se dediquen profesionalmente al juego con apuesta.

Por otro lado, los juegos varían de acuerdo a diferentes factores, como la zona geográfica, así como la condición física y demás particularidades de cada pueblo. Por ejemplo:

*“En nuestro país el juego posee antecedentes muy remotos y también modalidades muy particulares. Desde la niñez se apuesta a los volados, tapados, rayuelas; están la lotería, el billar, las peleas de gallos y mucho más, presentes en las ferias populares.”<sup>2</sup>*

Si bien es cierto que los juegos han existido en toda cultura y en todo momento, de igual forma lo es que siempre se han clasificado en dos categorías, los juegos prohibidos y los juegos permitidos. Es interesante que las culturas antiguas en las que ya se practicaban juegos con apuestas y sorteos, siempre se consideró a los juegos de azar como prohibidos por relacionarlos con conductas viciosas; y, por otra parte, se encontraba la categoría de los juegos que consisten en mera destreza o habilidad, éstos fueron los permitidos.

En relación con la distinción entre los juegos considerados prohibidos y los permitidos, Erika Rueda menciona en su análisis sobre la apertura de los casinos en México que esta *“condición obedece a la moral y a las costumbres de cada pueblo. La esencia del juego es la competencia, el enfrentamiento entre dos o más contrincantes, de donde surge básicamente la apuesta...”*<sup>3</sup>

En cuanto a los juegos considerados como prohibidos, a lo largo de la historia, así como en la actualidad, se implementaron distintos mecanismos para evitar su práctica o dejar sin efectos las consecuencias de los mismos. Por ejemplo,

---

<sup>2</sup> Ibidem.

<sup>3</sup> Ibidem.

un mecanismo implementado por diversas culturas, en contra de los juegos de azar considerados prohibidos, consistía en negar al ganador la facultad de ejercer acción para ejecutar el crédito generado por la apuesta; además de considerar el pago de dicha apuesta como “pago de lo indebido” pudiendo entonces el perdedor solicitar la devolución del importe pagado.

Sin embargo, tanto en épocas antiguas como en la actualidad, los juegos prohibidos se practican habitualmente con o sin permiso expedido por la Secretaría de Gobernación. Considero que esta situación se genera por el anacronismo u obsolescencia de la regulación que existe en la materia de juegos y sorteos, derivada de una evidente falta de interés por parte de nuestros legisladores.

Ejemplo de lo anterior son las llamadas “rifa entre amigos” en las cuales muchas veces los premios alcanzan cantidades de cientos de miles de pesos; para este tipo de eventos no se requiere permiso de la Secretaría por tratarse de una actividad entre personas con relación en un grado cercano.

*“La realidad es que actualmente en México operan juegos tipo casinos en las 85 ferias nacionales e internacionales que anualmente se realizan, más de 1,500 casas de juegos, sorteos y rifas, además de una serie de actividades ilegales que existen y que de una forma u otra son toleradas por las autoridades al operar a través de permisos temporales”<sup>4</sup>*

---

<sup>4</sup> Íbidem.

Además de los juegos que se practican de acuerdo a lo que establece el párrafo anterior, se calcula que *“solo en la Ciudad de México existe más de 400 centros clandestinos de juego y apuesta”*.<sup>5</sup>

Lo anterior sucede debido al arraigo cultural que las apuestas tienen en la cultura mexicana. Como ya se mencionó, en México las apuestas y sorteos se han practicado en toda época y en distintas modalidades, como lo son peleas de gallos, carreras de caballos, sorteos, el bingo, la lotería, los dados y muchos más. Sin embargo, es interesante que la regulación en materia de juegos y sorteos en México sea tan anacrónica e ineficiente.<sup>6</sup>

Siguiendo la línea establecida en el párrafo anterior, la deficiente regulación en materia de juegos y sorteos que existe en nuestro país prohíbe los establecimientos de juegos con apuestas remotas (casinos), sin embargo, éstos se instalan y operan en México por medio de permisos que otorga la Secretaría de Gobernación, o por medio de resolución en juicio de amparo. Por lo tanto, la intención de prohibirlos con la finalidad de frenar el crimen organizado y el lavado de dinero no se ha concretado, y por lo contrario, dichos establecimientos clandestinos están obteniendo ingresos millonarios anuales sin reportar un solo centavo al fisco.

---

<sup>5</sup> Ibidem.

<sup>6</sup> Mora-Donatto, Cecilia. **Juegos de Azar. Una visión multidisciplinaria**. UNAM. México 2010.

De lo anterior surge la postura que aprueba la instalación y operación de los casinos en México, por ejemplo, Cecilia Mora menciona en su investigación que *“en todo el país funcionan establecimientos de esta clase, y los que cuentan con un permiso legalmente otorgado por la Secretaría de Gobernación, han generado grandes beneficios en el crecimiento económico del país”*<sup>7</sup>. Aunado a los beneficios económicos que son indiscutibles, también se crean empleos mejor remunerados.

Si bien es cierto que la instalación y operación de casinos en México involucra un alto crecimiento económico, y que éste a su vez resulta tentador; no debemos dejar de lado que en la práctica de los juegos con apuestas y sorteos debe mediar siempre la responsabilidad de los apostadores, además de siempre perseguir como finalidad la recreación y la convivencia, y no el lucro. Esto juega un papel principal en la regulación de los juegos con apuestas y sorteos, pues existen males como la ludopatía que se puede llegar a generar en las personas que practican de forma compulsiva juegos con apuestas y sorteos.

Por lo tanto, el primer paso en rumbo a una regulación integral y efectiva que permita la instalación y operación de establecimientos de juegos con apuestas remotas, consiste en considerar la ludopatía y demás males que el juego pueda generar, como enfermedad y problema de salud de interés general.

---

<sup>7</sup> Ibidem.

Además, esta situación en México es apremiante. Erika Rueda señala en su investigación que el mexicano “confía más en el azar que en los resultados de un esfuerzo constante y la proliferación de juegos como la lotería”. Señala que esto tiene estrecha relación con la falta de oportunidades laborales.

Por lo tanto, es de imperiosa necesidad promulgar ordenamientos jurídicos que permitan y regulen cabalmente en materia de juegos y sorteos, pues es una realidad que en pleno siglo XXI resultaría materialmente imposible erradicar de la vida social mexicana los juegos con apuestas y sorteos, así como los centros de apuestas remotas tipo casinos.

Lo anterior atendiendo a distintas circunstancias, como por ejemplo el hecho de que al día de hoy existan *“los casinos por Internet, los cuales ofrecen la posibilidad de jugar y apostar por diversión, ya sea con dinero de verdad o no”*.<sup>8</sup>

Además, el índice de mexicanos que practican juegos con apuestas y sorteos fuera del territorio nacional es altísimo. El porcentaje de mexicanos que visitan cada año la ciudad de la diversión en el Estado de Nevada, arroja cifras considerablemente altas. Por ejemplo la Oficina de Convenciones y Visitantes de las Vegas señala que un gran número de mexicanos visitan esta ciudad con la

---

<sup>8</sup> Loc. Cit.

finalidad de practicar actividades lúdicas, y que además invierten grandes cantidades de dinero. Señala también que en 1991 y 1992, un número superior a 224 mil mexicanos aportaron un promedio de \$1,241.00 dólares cada uno a Las Vegas.

Además, el vicepresidente internacional de Games Technology, Brian McKay afirmó que *“en 1991, 500 mil mexicanos gastaron 5 mil millones de dólares en casinos de Las Vegas, un promedio de 10 mil dólares por jugador”*.<sup>9</sup>

De lo anterior se colige que es un porcentaje elevado el de mexicanos que practican juegos con apuestas y sorteos, según lo señala Erika Rueda en la investigación que cito, *“el 11% de los mexicanos, es decir 1 millón 800 mil personas de los hogares mexicanos, participan en juegos de azar, de ellos el 60% lo hace en Estados Unidos, el 31% en México, en clubes privados o viajes de crucero...”*<sup>10</sup>

Por lo tanto, tomando en cuenta el arraigo de los juegos con apuestas y sorteos a la cultura mexicana, el hecho de que gran número de los mexicanos practican de forma legal o ilegal juegos con apuestas y sorteos, el hecho de que en México existan centros de apuestas remotas de forma legal o ilegal, el hecho de que gracias a los avances tecnológicos es posible jugar y apostar en casinos en

---

<sup>9</sup> Ibidem.

<sup>10</sup> Ibidem.

línea; se justifica la necesidad de actualizar el régimen jurídico que regula los juegos con apuestas y sorteos en México, legalizando los centros que de por sí ya existen y operan, aunque con una regulación cabal y eficiente, adecuada a las necesidades actuales.

#### **A. Evolución del marco jurídico.**

La referencia histórica real sobre el momento preciso en el que se comenzaron a practicar en México juegos con apuestas y sorteos, no se ha documentado; es así debido a que el juego ha existido en todo momento y en toda cultura. Una realidad es que en México se han practicado juegos con apuestas y sorteos desde que se fundó la República de los Estados Unidos Mexicanos, y aun así los juegos existieron y se practicaron en el territorio que hoy ocupa nuestro país desde épocas anteriores.

En relación y de acuerdo con lo mencionado en el párrafo anterior, la investigadora Erika Rueda señala que:

*“Es evidente que a nivel mundial, en toda época el juego ha existido y persistido en cualquier manifestación de contacto y relación humana. En el hombre, el juego es una tendencia permanente; no existe pueblo alguno que no desarrolle sus capacidades lúdicas de acuerdo con sus circunstancias históricas, geográficas y culturales, y en el caso de México no es la excepción”.<sup>11</sup>*

---

<sup>11</sup> Ibidem.

Los indígenas que habitaban el territorio nacional antes de la colonia contaban con juegos con apuesta. Sin embargo, durante la colonia los juegos tradicionales de tribus indígenas, reconocidos por tener una relación con la religión y la magia, perdieron significado y popularidad. Con la llegada de los españoles se introdujeron juegos y eventos distintos, tales como los naipes o las corridas de toros, las carreras de caballos o el boliche, juegos que en México aún se practican.

Ante tal situación, se expidieron ordenamientos normativos que prohibían la práctica de distintos juegos, argumentando que éstos ocasionaban desórdenes públicos. Sin embargo, resultaría acertado mencionar que dichos ordenamientos jurídicos solamente tuvieron vigencia y aplicación formal, es decir, los juegos que prohibían se seguían practicando a todas luces dentro del territorio de la Nueva España, tal y como sucede ahora.

En vista del arraigo que demostraban tener este tipo de actividades lúdicas con la sociedad virreinal, en el año 1770 se crea la Real Lotería General de la Nueva España, la cual se presentó como una especie de alternativa a las distintas actividades lúdicas que se habían prohibido. Las reglas y el plan de dicha lotería fueron establecidos en un Bando Real que se publicó el 19 de septiembre del mismo año de su creación.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Página oficial de la Lotería Nacional, disponible en línea: <<http://www.lotenal.gob.mx/es/historia>>.

De ahí, la primera referencia histórica formal del México independiente data del año 1907, año en el que el entonces presidente General Porfirio Díaz Mori autorizó la instalación y operación de centros de apuestas remotas por medio de un decreto ley, argumentando que con dichos establecimientos se promovería el turismo mexicano. Los centros de juegos con apuestas remotas y sorteos que se destacaron en captación de turistas fueron el Casino de la Selva en Cuernavaca, el Foreign Club en la Ciudad de México, Agua Caliente en Tijuana, El Riviera del Pacífico en Ensenada, entre otros.

Sin embargo, por más que con el mencionado decreto ya había quedado autorizada la legal instalación y operación de los centros de apuestas remotas y sorteos, éstos carecían de una regulación pormenorizada que indudablemente era necesaria al regular una actividad de tal impacto económico, como lo son los casinos.

Posteriormente en el año 1930, el entonces presidente Pascual Ortiz Rubio, en un intento de regular la actividad de los centros de juegos con apuestas remotas y sorteos, determinó que para instalar y operar un establecimiento de este estilo era necesario contar con permiso, para lo cual otorgó facultad exclusiva de autorizar y cancelar permisos en materia de establecimientos de juegos con apuestas y sorteos a la Secretaría de Gobernación.

Ocho años después, dándole seguimiento a la labor reguladora en materia de juegos y sorteos, se promulga el Reglamento de Juegos y Sorteos para el Distrito Federal y Territorios Federales. Algo extraño sucede en ese periodo, pues siete días después, el ex presidente Lázaro Cárdenas del Río, durante su mandato modifica el decreto de 1907 en el que se había autorizado la instalación y operación de centros de apuestas remotas. La modificación se llevó a cabo en el sentido de prohibir la instalación y operación de los casinos en los Estados mexicanos donde existían por medio de concesión.

Lázaro Cárdenas del Río, al momento de modificar y prohibir así las apuestas en México, argumentó que, por la naturaleza misma de dichos establecimientos, son *“focos de atracción del vicio, de mafias y explotación por parte de apostadores profesionales”*.<sup>13</sup>

Posteriormente, en el año 1942 siguiendo la misma línea política de su antecesor en lo relativo a juegos con apuestas y sorteos, Manuel Ávila Camacho expidió la Ley Federal de Emergencias sobre Juegos y Apuestas, suprimiendo con ésta todos los juegos de azar, apuesta o de mera habilidad.

---

<sup>13</sup> Reyes Tépac, Marcial. La instalación y operación de casinos en México: análisis de iniciativas y opinión pública.. Congreso de la Unión.

Esta ley surge ante la situación posterior a la modificación del decreto que resultó en prohibir los centros de apuestas. Al entrar en vigor dicho decreto, los empresarios que se dedicaban a esta rama buscaron la manera de mantener activos sus establecimientos.

El decreto se modificó prohibiendo los juegos de azar con apuestas, por lo tanto las personas que tenían interés en que permanecieran abiertos los centros de apuestas remotas argumentaron, entre otras cosas, que el hecho de mantener abiertos sus casinos, o de practicar apuestas en eventos deportivos o de cualquier otro tipo como peleas de gallos, no incumplía con lo establecido en dicho decreto, pues el resultado de dicho juego no estaba sujeto al azar, sino a la destreza o habilidad de quien lo practica.

Por lo tanto, en vista de la intención de un sector social de “sacarle la vuelta” a la prohibición de practicar apuestas en México, resultó necesario impulsar la Ley de Emergencias Sobre Juegos y Apuestas. Resulta interesante lo que resolvió la Primera Sala de la Corte en la Quinta Época, en relación con esta ley:

*JUEGOS PROHIBIDOS. El artículo 2o. de la Ley Federal de Emergencia sobre los Juegos y Apuestas, tiene aplicación contra quienes organicen o participen, o de cualquier forma faciliten la concertación de las apuestas; por lo que si en el caso, los quejosos se dedicaban al juego de dominó chino, apostando por medio de fichas, que luego eran calculadas en dinero a cargo del perdidoso, es claro que tal juego es ilícito, o en otros términos, prohibido en virtud de las apuestas.*

*Amparo penal directo 727/46. Goet Yin Jung y coags. 29 de abril de 1948. Unanimidad de cinco votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.<sup>14</sup>*

De la tesis anterior se colige que, por la prohibición de las apuestas en México, derivada de la modificación que hizo Lázaro Cárdenas, había intención por algunos sectores civiles de dejar sin aplicación tanto dicho decreto como la ley.

Durante 7 años el régimen jurídico mexicano que regulaba los juegos con apuestas y sorteos consistió básicamente en la Ley de Emergencias que prohibía de forma tajante y general todos los juegos con apuestas y sorteos, siendo que fue hasta el año 1947 cuando Miguel Alemán Valdés promulga la Ley Federal de Juegos y Sorteos, la cual permanece en vigor a la fecha.

De antemano tengo a bien señalar que dicha ley lejos está de lograr una regulación efectiva respecto a los juegos con apuestas y sorteos, sin embargo, esta situación no resultó interesante para la sociedad mexicana sino hasta el año 1996 cuando surgió una propuesta empresarial que causó mucha polémica: la apertura de centros de juego, conocidos comúnmente como casinos, y entonces el tema de los juegos con apuestas y sorteos cobró gran relevancia.

---

<sup>14</sup> Juegos prohibidos. Primera Sala. Quinta Época. Semanario Judicial de la Federación. Amparo Directo. Tomo XCVI. Pg. 923. Disponible en línea: <http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Documentos/Tesis/302/302120.pdf>.

Por último, en el año 2004 durante el mandato del expresidente Vicente Fox Quezada se expidió el Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, siendo que a la fecha el régimen normativo que regula de forma específica los juegos con apuestas y sorteos se compone tanto por la Ley Federal de Juegos y Sorteos, así como por el reglamento mencionado.

## **B. Definición.**

El juego representa una de las actividades recreativas más antiguas en la historia de la humanidad, de tal modo ha sido definida la palabra de distintas maneras.

El diccionario de la Real Academia Española define al juego como un *“ejercicio recreativo sometido a reglas, y en el cual se gana o se pierde”*, o en otras de las definiciones del mismo diccionario menciona que el juego consiste en la *“habilidad o astucia para conseguir algo”*.<sup>15</sup>

Considero que para efectos de esta investigación el significado consiste en una mezcla de ambas definiciones, ya que se trata de una actividad sometida a

---

<sup>15</sup> Diccionario de la Real Academia Española. 22ª Ed. 2001. Disponible en línea: <http://www.rae.es/>.

reglas en la que se puede ganar o perder, sin embargo, en el juego también puede mediar la astucia, habilidad o destreza de quienes participan.

Por su lado, el artículo 3º del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos define a la apuesta como:

*“el monto susceptible de apreciarse en moneda nacional que se arriesga en un juego contemplado por la Ley y regulado por el presente Reglamento con la posibilidad de obtener o ganar un premio, cuyo monto, sumado a la cantidad arriesgada deberá de ser superior a ésta”*

El mismo ordenamiento jurídico en el mencionado artículo 3º, define al azar como la *“casualidad a que se fía el resultado de un juego, el cual es completamente ajeno a la voluntad del jugador”*.

Por lo tanto, de acuerdo a lo señalado anteriormente con las definiciones que nos aporta el Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos en su artículo 3º, tenemos que el “juego con apuesta” consiste en llevar a cabo cualquiera de las actividades recreativas sometidas a reglas en las que se puede perder o ganar y que puede mediar la destreza o habilidad de las personas en conseguir el fin esperado, arriesgando un bien con la intención de obtener o ganar un premio.

Igualmente, el artículo 3º del citado Reglamento, define al sorteo como la actividad en la que, tras seleccionar un número, serie de números o símbolos, el

titular de un boleto participa en un procedimiento en el cual se determina un número, serie de números o símbolos al azar, que al coincidir con los plasmados en el boleto generan uno o varios ganadores de un premio previamente establecido. A este tipo de juego se le conoce también como rifa.

Es importante conocer y entender las diferencias entre las definiciones vertidas en los párrafos anteriores, debido a que tendrán aplicación durante el desarrollo de la presente investigación y particularmente en el próximo capítulo ya que en él se tratará el régimen jurídico actual de los juegos con apuestas y sorteos.

## Capítulo II

### Régimen Jurídico Actual de los Juegos y Sorteos

En México los juegos con apuesta y sorteos se encuentran regulados de forma especial por la Ley General de Juegos y Sorteos, así como por el Reglamento de la misma ley. Sin embargo, existen diversos ordenamientos que desde su competencia afectan la figura de los juegos con apuestas y sorteos, como por ejemplo el Código Civil Federal, el Código Penal Federal, la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, entre otros.

Cabe mencionar que de acuerdo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es competencia exclusiva del Congreso de la Unión legislar en materia de juegos con apuestas y sorteos. Lo anterior se encuentra establecido en la fracción X del artículo 73; el cual a la letra dice:

#### *“Sección III*

#### *De las Facultades del Congreso*

#### *Artículo 73. El Congreso tiene facultad:*

*...*

*X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, **juegos con apuestas y sorteos**, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;...”*

## **A. Regulación Civil.**

El Código Civil Federal reguló los juegos y los juegos con apuestas dentro del título referente a los Contratos Aleatorios.

Haciendo referencia a los mecanismos que habían innovado desde épocas antiguas con la intención de atacar los juegos que eran considerados prohibidos, el Código Civil Federal recoge algunos, por ejemplo aquél que consistía en desconocer los créditos que surjan a favor de una persona por vencer en un juego prohibido, sin conceder acción para su cobro; o bien de acuerdo al cual el perdedor que había pagado un adeudo generado por practicar un juego prohibido, podía solicitar su devolución, lo anterior se encuentra regulado en el título decimosegundo capítulo I del ordenamiento legal anteriormente señalado, particularmente en sus artículos 2764 y 2765.

Por otro lado, en aras de proteger el patrimonio de las personas, el Código Civil Federal establece una prescripción de treinta días para exigir el pago de la deuda generada por un juego permitido. Además, en ningún caso podrá la deuda ser mayor a la vigésima parte del patrimonio de quien quede obligado por apuesta de juego permitido, esto de acuerdo a lo que dispone el artículo 2767.

Resulta evidente que la regulación civil en torno a los juegos con apuestas busca limitar estas actividades para que sean practicadas solamente con fin recreativo, en caso de tratarse de los juegos y apuestas permitidas, y por otro lado dejar sin sentido la práctica de juegos prohibidos, desconociendo acción para ejecutar el crédito generado por vencer en un juego de esta clase. Sin embargo, es una realidad que en México estos juegos se practican y resultan ser sumamente peligrosos, porque al no existir vía legal para cobrar dichas deudas, se presta a que los vencedores extorsionen al perdedor de formas perversas, amenazándolo o hasta afectándole físicamente. Aunque no debemos perder de vista que la regulación civil solamente toca de forma somera la materia de juegos y sorteos, al tratarse de contratos aleatorios. Desde mi punto de vista, la carga y responsabilidad de regular la materia en cuestión le corresponde de forma exclusiva al Congreso de la Unión, cuestión que se desarrollará más adelante.

## **B. Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita.**

Durante el mandato del expresidente Felipe Calderón Hinojosa se expide este ordenamiento normativo que tiene por objeto crear procedimientos de control en el sistema financiero con la intención de identificar y prevenir actos y operaciones que involucren recursos de procedencia ilícita.

También se crean mecanismos interinstitucionales dirigidos a recabar elementos útiles para investigar y perseguir los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita.

Para lograr los objetivos descritos en los apartados anteriores, este ordenamiento regula de forma especial algunas actividades financieras, las cuales por su naturaleza han servido para “lavar dinero” de procedencia ilícita. En este orden de ideas, en los artículos 14 y 17 señala las actividades que son consideradas como “actividades vulnerables”.

El numeral 14 del ordenamiento normativo en estudio señala que se considerarán “actividades vulnerables” todos los actos, operaciones y servicios que realicen las Entidades Financieras.

Por otro lado, el artículo 17 señala una lista de actividades que de igual manera serán consideradas para efecto de la ley como “actividades vulnerables”, siendo que dentro de las mencionadas se encuentra la práctica de juegos con apuesta, concursos o sorteos, siempre que la venta del boleto o comprobante de pago que avala la participación, el pago del valor que represente el boleto o comprobante, la entrega o pago del premio o premios, o bien, cualquier operación financiera que se efectúe con razón del juego o sorteo, represente una cantidad

igual o mayor al equivalente a trescientas veinticinco veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal.

Sin embargo, cuando el monto de cualquier operación derivada de alguna de las actividades lúdicas descritas rebase la cantidad equivalente a seiscientas cuarenta y cinco veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, deberá dársele aviso a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Por otro lado, el artículo 18 del ordenamiento legal citado al inicio del presente apartado, establece una serie de obligaciones con las que deberán cumplir las personas que realicen actividades vulnerables, siendo que las actividades relacionadas con la práctica de juegos y sorteos son consideradas por la ley como vulnerables, les aplican las siguientes obligaciones:

- Recabar información respecto de la identidad de los clientes y usuarios con quienes realicen dicha actividad, basándose en documentos oficiales y guardar copia de dichos documentos.
- Custodiar, proteger, resguardar y evitar la destrucción y ocultamiento de la información que sirva de soporte a la actividad vulnerables, así como la que identifique a sus clientes o usuarios.
- Facilitar la ejecución de las visitas de verificación de los inspectores adscritos a la Secretaría de Hacienda para tal efecto.

- En su caso, presentar los avisos ante la Secretaría de Hacienda de acuerdo a lo establecido en la ley.

De acuerdo al mismo dispositivo legal, la información a la que se refiere la segunda de las obligaciones deberá conservarse por un plazo de 5 años contando desde la fecha en que se realizó la actividad, y podrá almacenarse de forma física o electrónica.

En caso de que sea una persona moral la que esté realizando la actividad vulnerable, ésta deberá designar un representante ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la finalidad de que sea el encargado del cumplimiento de las obligaciones contenidas en la ley, esto de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 22 del mencionado ordenamiento legal.

En el artículo 21 señala que los clientes y usuarios deberán proporcionar la información necesaria para que quien realice actividades vulnerables pueda cumplir con sus obligaciones. Si el cliente o usuario no presta dicha información, deberán abstenerse de llevar a cabo el acto o actividad.

Por último, en el artículo 32 esta ley prohíbe cumplir con obligaciones de pago o efectuar cualquier operación financiera mediante el uso de monedas y billetes, en moneda nacional o divisas y metales preciosos, cuando se lleve a cabo para

cualquier actividad lúdica, como el pago del boleto, el pago del premio, etcétera; cuando se trate de un monto superior o igual al equivalente a tres mil doscientos diez veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

### **C. Ley Federal de Juegos y Sorteos.**

El lector podrá estar algo confundido por la evolución histórica del régimen jurídico que reguló la actividad lúdica en el territorio mexicano, pues de la misma resulta evidente que nunca hubo consenso en cuanto a permitir o prohibir de forma general dichas actividades. Resulta que, junto con la evolución histórica, se quiso encausar a la sociedad a que se desarrollara en actividades productivas, por lo que se fue restringiendo cada vez más la permisividad en la práctica del juego.

La exposición de motivos del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispositivo que faculta de forma exclusiva al Congreso de la Unión para legislar en materia de juegos y sorteos menciona la razón por la que considera necesario que la regulación de estas actividades sea federal:

*“El poder público, tiene obligación de velar porque las energías y los recursos económicos de la colectividad, se encausen hacia fines de producción útil, evitando su despilfarro en actividades que tradicionalmente, se han considerado nocivas para la sociedad, tales como los: Juegos de azar, las apuestas y los sorteos, o rifas, en donde muchas veces con el aliciente de una ganancia fácil, se explota al público y se corrompe la juventud.*

*Con ese propósito consideramos conveniente, se de competencia al Congreso de la Unión para legislar en toda la República en materia de juegos con apuestas, sorteos y rifas de todas clases, para que sea la Federación la que dicte las leyes y reglamentos que deben regir, y con auxilio de las autoridades locales, organice y mantenga la vigilancia y control de los*

*juegos y rifas, que se considere pertinente permitir.”*

Esa ideología que impulsó las variadas reformas que sufrió el régimen jurídico que regulaba los juegos en México hizo que la Ley Federal de Juegos y Sorteos fuera considerada como una reforma sustancial para los mexicanos.

La ley vigente que regula la materia que nos ocupa, surge bajo la insistencia social de permitir y practicar los juegos, aunque con una “buena regulación”, otorgando facultad a la Secretaría de Gobernación para supervisar todas estas actividades.

Sin embargo, esta ley no logra regular de una forma efectiva dicha materia, es un ordenamiento sumamente general e incompleto que permite ser malinterpretado. De ahí, la Secretaría de Gobernación aprovechándose de tal situación, se auto reconoció la potestad en la concesión de permisos para establecimientos donde se practiquen juegos con apuestas remotas, siendo que, de acuerdo a la ley, dichos establecimientos, así como muchos juegos que se practican, se encuentran prohibidos.

Como ya mencioné en el capítulo anterior, la Ley Federal de Juegos y Sorteos es un ordenamiento jurídico que entra en vigor el año 1947, durante el mandato del presidente Miguel Alemán Valdés; el cual consta de 17 artículos en los que se “regula” la actividad lúdica.

Es una ley que demuestra la mala técnica legislativa que la creó. En ella se hace la distinción de los juegos prohibidos y los permitidos. En el artículo primero menciona que “quedan prohibidos en todo el territorio nacional, en términos de esta ley, los juegos de azar y los juegos con apuestas”.

Sin embargo, el artículo segundo señala una lista de juegos que por excepción serán considerados como permitidos:

- El juego de ajedrez, el de damas y otros semejantes;
- El dominó;
- Los dados;
- El boliche;
- El billar;
- El de la pelota en todas sus modalidades y denominaciones;
- Los sorteos;
- Las carreras de personas, de vehículos y de animales; y,
- Toda clase de deportes

Y la primera falla legislativa se presenta cuando en este mismo artículo segundo se señala que *“los juegos no señalados se considerarán como prohibidos para los efectos de esta ley”*.

El defecto se encuentra en que la lista que menciona parece no ser limitativa, al mencionar, por ejemplo, que se encuentran permitidos los juegos de ajedrez, de damas y otros semejantes. Sin embargo, al final del artículo queda claro que dicha lista sí es limitativa y solamente los juegos que efectivamente se encuentran en ella plasmados podrán considerarse permitidos.

Se señala que la Lotería Nacional se regirá por su propia ley, debido a que se trata de un Organismo Descentralizado de la Administración Pública Federal que cuenta con una regulación especial.

Posteriormente faculta al Ejecutivo Federal, por medio de la Secretaría de Gobernación la supervisión de la aplicación de la ley, así como para otorgar permisos y demás situaciones. Sin embargo, considero que dicha facultad es excesiva, pues al final del artículo 3º se faculta a la Secretaría para que esta *“fije en cada caso los requisitos y condiciones que deberán cumplirse”* para otorgar el permiso con la finalidad de practicar juegos con apuestas o sorteos de forma legal.

Tomando en cuenta la corrupción que existe en México, aún más en temas tan lucrativos como el de los casinos, considero que tal facultad discrecional de solicitar los requisitos que considere necesarios para cada caso concreto deja a los particulares en un estado de inseguridad jurídica.

Otro tema es el de la ambigüedad de la ley, siendo que por ejemplo se señala que no podrán instalarse ni operar centros donde se practiquen juegos con apuestas o sorteos cerca de escuelas; el reglamento de esta ley viene a suplir la deficiencia de la legislación señalando una distancia mínima de 200 metros para establecer un lugar donde se practiquen juegos con apuestas o sorteos.

Por último, quedan fuera del alcance de esta ley los juegos que se practiquen en domicilios privados con el único propósito de diversión o pasatiempo, siempre que los jugadores tengan relación entre ellos. Sin embargo, también establece que de ninguna manera dichos juegos se practiquen de forma habitual; ésta última parte deja en evidencia el anacronismo de esta ley, pues es una realidad en estos días el Estado no tiene capacidad para hacer cumplir dicha norma. El argumento más adecuado para demostrar que la aplicación coercitiva de dicha norma queda fuera del alcance de la autoridad sería solamente considerar que existen casinos virtuales en internet donde se puede apostar en dinero real.

#### **D. Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos.**

La Ley Federal de Juegos y Sorteos que entró en vigencia en el año 1947 no fue reglamentada sino hasta 57 años después, cuando el entonces presidente Vicente Fox Quesada emitió el Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos en el año 2004.

En relación con la necesidad que existía de consagrar un nuevo ordenamiento que regulara cabalmente los juegos con apuestas y sorteos en México, y ante la desidia del Congreso de la Unión en cuanto a llevar a cabo dicha regulación, el Poder Ejecutivo haciendo uso de su facultad reglamentaria consagrada en el artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expide el reglamento a la ley que regula los juegos y sorteos previo refrendo de los Secretarios de Gobernación y de Hacienda.

Este reglamento causó mucho revuelo político, pues en él se incorporaron figuras que no se contemplan en la ley. Por ejemplo, el permiso que reglamenta para instalar y operar máquinas tragamonedas, una lista más amplia de juegos y sorteos, la creación del Consejo Consultivo de Juegos y Sorteos, entre otras. Esta situación captó la atención de los Legisladores y presentaron una Controversia Constitucional argumentando que el Poder Ejecutivo se extralimitó en la creación del reglamento, pues éste, más que reglamentar la aplicación y/o ejecución de la ley de la cual surge, preveía figuras, procedimientos, permisos y atribuciones que

no se contemplaban en la ley principal, de tal manera que se consideraba que el ejecutivo federal a través de dicho reglamento estaba legislado respecto a la materia de juegos y sorteos.

Personalmente me sumo al grupo de legisladores que consideraron que el Poder Ejecutivo se había extralimitado con tal reglamento y que por consiguiente el mismo resultaba inconstitucional. Esta postura es evidente particularmente cuando se estudia la permisividad de instalar máquinas tragamonedas, así como al aceptar juegos fuera de los señalados limitativamente en la ley. Sin embargo en el año 2007 el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la Controversia Constitucional confirmando la legalidad del reglamento y asimismo reconociendo la constitucionalidad del mismo.

En general, las actividades lúdicas que regula el reglamento en cuestión son las siguientes:

- Cruce de apuestas en hipódromos, galgódromos y frontones;
- Máquinas tragamonedas;
- Centro de apuestas remotas y de salas de sorteos de números;
- Cruce de apuestas en ferias;

- Cruce de apuestas en carreras de caballos en escenarios temporales y en peleas de gallos;
- Para organizar sorteos, éstos a su vez, de acuerdo al reglamento pueden ser de distintos tipos: sorteo con fines de propaganda comercial, sorteo con venta de boletos, sorteo instantáneo y sorteo sin venta de boletos.

A simple vista resulta evidente que el reglamento prevé actividades que la Ley ni siquiera contempla. Por ejemplo, es indiscutible que las máquinas tragamonedas, los centros de apuestas remotas, los juegos de casino en las ferias, las peleas de gallos y algunos de los sorteos que se mencionan; todos éstos, por disposición directa de una ley jerárquicamente superior, son juegos prohibidos.

Además, el reglamento en su Capítulo Segundo crea un organismo denominado Consejo Consultivo de Juegos y Sorteos, el cual tiene la función de coadyuvar con la Dirección General de Juegos y Sorteos para garantizar el cumplimiento de las políticas de transparencia y rendición de cuentas.

En la Controversia Constitucional presentada por la Cámara de Diputados, adujeron que la creación de este organismo también es indebida, argumentando que en verdad el poder ejecutivo está legislando, pues está creando autoridades que no se encuentran siquiera previstas en la ley.

Lo interesante de la resolución de la Corte estriba en que posterior a una interpretación histórica, llegaron a la conclusión de que el Constituyente Permanente al hacer facultad exclusiva del Congreso de la Unión legislar en materia de juegos y sorteos buscaba dos cosas: que se prohibieran los juegos con apuestas y sorteos; y también que se regularan los juegos permitidos que se expresan en el artículo 2º de la Ley.

En ese sentido, a juicio de la Corte es evidente que el Congreso de la Unión ha declinado en la obligación que le otorgó el Constituyente Permanente de legislar en materia de juegos y sorteos, actualizando la regulación existente que data del siglo pasado. Derivado de ese incumplimiento, el Presidente de la República haciendo uso de su facultad reglamentaria promulga el reglamento, que a mi parecer excede sus facultades al legislar en varios aspectos sobre la materia, sin embargo el Pleno de la Suprema Corte de Justicia reconoció como legales juegos que no se mencionan en la ley de la materia.

Desde mi punto de vista, la Suprema Corte de Justicia de la Nación falló en el sentido de que no se encontraba ante una invasión de esferas competenciales y que por lo tanto el reglamento emitido por el ejecutivo federal era constitucional, debido a que era evidente la necesidad de regular la materia de juegos con apuestas

y sorteos, debido a que la ley, aunque fuera parte del derecho positivo mexicano, carecía de una aplicación real debido a su anacronismo.

Es importante recordar en este punto que la regulación directa de los juegos con apuestas y sorteos data del año 1947 y contempla solamente 17 artículos, es innecesario mencionar los avances tecnológicos y los cambios sociales que han ocurrido desde entonces para evidenciar su anacronismo sin entrar al tema de que se trata de una ley pobre que de ninguna manera regula de la forma en la que debería la materia en cuestión. Por lo contrario, derivado del impacto social y económico que las apuestas y sorteos representan, debiera tratarse de una legislación diseñada con la importancia que merece.

Sin embargo, no podemos dejar de observar que al tratarse de una materia de gran interés y trascendencia, razones por las cuales el Constituyente Permanente confirió la facultad exclusiva de legislar en tal ámbito al Congreso de la Unión, no debe permitirse que el ejecutivo federal supla dicha facultad. Aunque, como ya se expuso, es cierto que es imperativo regular de forma cabal los juegos, juegos con apuestas y sorteos, en todas sus prácticas y modalidades, porque es una realidad que en nuestra actualidad hay lugares y gente que los practica y es importante establecer lineamientos claros respecto a lo que está permitido y lo que no. Por lo pronto, para que un establecimiento donde se practican juegos con apuestas y/o sorteos pueda operar, primeramente, debe contar con el permiso a

que hace referencia el Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, mismo que analizaremos en el próximo capítulo.

## **Capítulo III**

### **Del Permiso para Practicar Juegos con Apuestas y Sorteos**

De acuerdo a la legislación que regula los juegos con apuestas y sorteos, existen dos tipos de juegos: los permitidos y los prohibidos. Para cruzar apuestas en una de las actividades permitidas señaladas tanto en la ley como en su reglamento, deberá mediar autorización de la Secretaría de Gobernación, salvo en el caso de que se practique la actividad lúdica entre personas que tengan relación con el único fin de diversión o recreación.

De lo anterior se colige que para practicar legalmente un juego permitido con cruce de apuestas es necesario solicitar permiso a la Secretaría de Gobernación, quien lo deberá otorgar a quienes cumplan con los requisitos establecidos.

Además del permiso que se señala en la Ley Federal de Juegos y Sorteos para practicar juegos permitidos, el Reglamento incorpora otro permiso para instalar y operar máquinas tragamonedas en cualquiera de sus modalidades, mismo que igualmente compete a la Secretaría de Gobernación otorgarlo, para el cual el solicitante debe cumplir una serie de requisitos que más adelante se expondrán.

#### **A. Autoridad Competente.**

De acuerdo a la Ley Federal de Juegos y Sorteos y el Reglamento de la misma, la principal autoridad es la Secretaría de Gobernación.

El artículo 3º de la Ley establece que *“corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, la reglamentación, autorización, control y vigilancia de los juegos cuando en ellos medien apuestas... así como de los sorteos...”*

De igual modo, el Reglamento señala que *“le corresponde a la Secretaría de Gobernación la interpretación administrativa y la aplicación de las disposiciones de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, así como las del Reglamento”*.

Por otro lado, el artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala los asuntos sobre los que se le encarga el despacho a la Secretaría de Gobernación, siendo que en la fracción XXII del mismo se establece *“Regular, autorizar y vigilar el juego, las apuestas, las loterías y rifas, en los términos de las leyes relativas.”*

De lo anterior ha quedado claro que la autoridad por antonomasia en los asuntos de juegos y sorteos es la Secretaría de Gobernación. Sin embargo, tanto la ley como el reglamento obligan a las entidades federativas, municipios y fuerza

pública a apoyar a la Secretaría de Gobernación para hacer cumplir los ordenamientos de cuenta.

Sin embargo, la Secretaría de Gobernación se apoya en distintos organismos que crea en su Reglamento Interno. En el artículo 11 del Reglamento Interno de la Secretaría de Gobernación se establece que es atribución de “La Unidad de Gobierno”:

- Vigilar, tramitar y autorizar los actos a los que se refiere la Ley Federal de Juegos y Sorteos y demás normativa aplicable;
- Atender y despachar los asuntos en los que sea necesaria la coordinación y colaboración de la Secretaría con otras autoridades en materia de juegos con apuestas y sorteos; y,
- Planear, establecer y coordinar las estrategias para el combate de las actividades prohibidas por la Ley Federal de Juegos y Sorteos y su Reglamento.

Crea además la “Dirección General de Juegos y Sorteos”; que de acuerdo al artículo 16 del Reglamento Interno de la Secretaría de Gobernación, tiene las atribuciones siguientes:

- Supervisar y vigilar el cumplimiento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos y su Reglamento;
- Expedir los permisos a que se refiere la Ley Federal de Juegos y Sorteos y de su Reglamento;
- Supervisar y vigilar el cumplimiento de los términos y condiciones que se consignen en los permisos;
- Mejorar la regulación actual en la materia, mediante propuestas y ejecución de políticas y programas;
- Auxiliar al titular de la Unidad de Gobierno en la coordinación con diferentes autoridades y en el combate de actividades prohibidas por la Ley Federal de Juegos y Sorteos, así como en el ámbito de sus atribuciones;
- Imponer las sanciones administrativas que se señalan en la Ley y el Reglamento;
- Presentar las denuncias a las que se refiere la Ley y su reglamento, cuando considere que una conducta pueda ser delictiva.

Por lo tanto, la “Dirección General de Juegos y Sorteos”, como organismo de la Secretaría de Gobernación, tiene a su cargo las actividades de mayor importancia, como lo es expedir los permisos a los que se refiere la Ley Federal de Juegos y Sorteos y su Reglamento, para practicar de forma legal las actividades lúdicas permitidas.

## B. Naturaleza del Permiso y Regulación.

El permiso que expide la Secretaría de Gobernación para practicar juegos y sorteos en el territorio mexicano es un “acto administrativo”, mediante al cual otorga la prerrogativa a alguna persona física o moral para practicar alguno de los juegos con apuestas o sorteos permitidos de acuerdo a la legislación vigente.

El “Diccionario de Derecho”, escrito por Rafael de Pina Vara define al acto administrativo como:

*“la declaración de voluntad de un órgano de la administración pública, de naturaleza reglada o discrecional, susceptible de crear, con eficacia particular o general, obligaciones, facultades, o situaciones jurídicas de naturaleza administrativa”.*<sup>16</sup>

Por otro lado, el doctrinario Martínez Morales proporciona una definición mucho más sencilla, la cual también es útil para el presente estudio; él define el acto administrativo como *“toda declaración unilateral de la administración pública que produce consecuencias subjetivas de derecho”*.<sup>17</sup>

En relación con las anteriores definiciones queda claro que el acto administrativo es una declaración de una autoridad estatal que produce

---

<sup>16</sup> De Pina Vara, Rafael. **Diccionario de Derecho**. 36ªed. México, Porrúa, 1965/2007. Pg.60.

<sup>17</sup> Martínez Morales, Rafael I. **Diccionario de Derecho Administrativo y Burocrático**. México, Oxford, 2008. Pg.5.

consecuencias de derecho. Sin embargo los doctrinarios han dividido en diferentes categorías los actos administrativos, tomando en consideración diferentes circunstancias, por ejemplo los sujetos que intervienen, las voluntades que intervienen, por su ámbito de aplicación, por los sujetos a quienes se dirigen, etc.<sup>18</sup>

Una de las clasificaciones mencionadas involucra al acto administrativo por medio del cual el poder público concede a un particular o grupo de particulares permiso o licencia para llevar a cabo una actividad determinada.

Se trata de un acto administrativo muy particular pues se parte del supuesto de que el particular ya detentaba el derecho para llevar a cabo la conducta o actividad para la que se ha concedido el permiso, y el Estado por alguno de sus órganos solamente *“levanta o remueve un obstáculo o impedimento que la norma legal ha establecido para el ejercicio de un derecho de un particular.”*<sup>19</sup>

Gabino Fraga también menciona que *“en la generalidad de los casos en que la legislación positiva ha adoptado el régimen de autorizaciones, licencias o permisos, hay un derecho preexistente del particular”*<sup>20</sup>, sin embargo se mantiene restringido debido a que se considera que la ejecución de dicha actividad puede afectar la tranquilidad de la sociedad general.

---

<sup>18</sup> Roldán Xopa, José. Derecho Administrativo. México, Oxford, 2008. Pg.. 342-347.

<sup>19</sup> Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. México, Porrúa. 45ª ed. 1934/2006. Pg. 236.

<sup>20</sup> Ibidem.

Ahora bien, el Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos define también al permiso, como el *“acto administrativo emitido por la Secretaría que permite a una persona física o moral realizar sorteos o juegos con apuestas, durante un periodo determinado y limitado en sus alcances a los términos y condiciones que determine la Secretaría, conforme a lo dispuesto por la Ley, este Reglamento y demás disposiciones aplicables.”*

Ahora bien, el artículo 4º de la Ley Federal de Juegos y Sorteos dispone que *“no podrá establecerse ni funcionar ninguna casa, o lugar abierto o cerrado, en que se practiquen juegos con apuestas ni sorteos, de ninguna clase, sin permiso de la Secretaría de Gobernación. Esta fijará en cada caso los requisitos y condiciones que deberán cumplirse.”*

De igual forma el Reglamento de la mencionada Ley determina en su artículo 7º que *“sólo podrán realizarse, operarse u organizarse juegos con apuestas y sorteos previo permiso por escrito expedido por la Secretaría, en los términos de la Ley y este Reglamento”*.

Sin perjuicio de lo señalado en los párrafos anteriores, existe una excepción a la necesidad de poseer permiso para la práctica de estas actividades. Cuando se

efectúen estas actividades con el único fin de recreación y diversión entre personas que tengan entre sí una relación cercana, de amistad o parentesco.

Ahora bien, los permisos se dividen en diferentes categorías dependiendo de la actividad que se pretende realizar; siendo éstas las siguientes:

- Para el cruce de apuestas en hipódromos, galgódromos, frontones.
- Para la instalación y operación de centros de apuestas remotas y salas de sorteos de números.
- Para el cruce de apuestas en ferias.
- Para el cruce de apuestas en carreras de caballos en escenarios temporales y en peleas de gallos.
- Para organizar sorteos.

Además, el permiso se otorga a una persona, física o moral, la cual no podrá transferirlo de ninguna manera a otra, debido a las circunstancias personales que acontecieron para su otorgamiento.

De acuerdo a la ley, el permiso debe contener:

- El nombre, denominación o razón social y domicilio del permisionario.  
En caso de ser una sociedad mercantil, el nombre de las personas físicas que tengan el control de tal sociedad.
- El domicilio autorizado para la instalación del establecimiento, o en su caso, la realización del evento.
- La descripción de los juegos con apuestas o sorteos autorizados.
- Las obligaciones del permisionario.
- Las participaciones correspondientes al permiso de que se trate.
- La vigencia del permiso.
- El monto de la fianza que deberá otorgar el permisionario para asegurar las obligaciones derivadas del permiso.
- Los demás de acuerdo a las leyes aplicables.

### **C. Requisitos de los Permisos.**

Como ya mencioné en los apartados anteriores, la Ley Federal de Juegos y Sorteos, así como su Reglamento señalan que es necesario contar con permiso otorgado por la Secretaría de Gobernación para practicar juegos con apuestas y sorteos.

La Ley Federal de Juegos y Sorteos señala de forma general que la Secretaría de Gobernación “*fijará en cada caso los requisitos y condiciones que deberán cumplirse*” para obtener un permiso con la finalidad de realizar alguna de las actividades donde medien apuestas, o sorteos.

Por su parte el Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos señala una lista de requisitos que deberán cumplir las personas que soliciten un permiso ante la Secretaría de Gobernación. Los requisitos varían dependiendo del permiso que se solicite.

De acuerdo a los artículos 21, 22, 24, 25 y 26 del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, existen requisitos que son comunes para tramitar cualquier permiso; así como algunos particulares a cada uno de los permisos. A continuación presento la tabla de requisitos, la que se apeg a dichas disposiciones jurídicas.

Con la finalidad de simplificar la tabla haciéndola más entendible, cada tipo de permiso se identificará de la siguiente manera:

1. El permiso para la apertura y operación del cruce de apuestas en hipódromos, galgódromos, frontones, así como para la instalación de

centros de apuestas remotas y de salas de sorteos de números, por la combinación P1.

2. El permiso para la apertura y operación del cruce de apuestas en ferias, por la combinación P2.

3. El permiso para la apertura y operación del cruce de apuestas en carreras de caballos en escenarios temporales y en peleas de gallos, por la combinación P3.

4. El permiso para organizar sorteos, por la combinación P4.

| REQUISITOS                                                                                                                                                                                                                                                      | P1 | P2 | P3 | P4 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|----|----|----|
| Estar constituida como sociedad mercantil de acuerdo a las leyes mexicanas.                                                                                                                                                                                     | X  | X  | X  | X  |
| Presentar solicitud por escrito en el formato que establezca la Secretaría.                                                                                                                                                                                     | X  | X  | X  | X  |
| Presentar copia de la constancia de inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes o Cédula de Identificación Fiscal.                                                                                                                                     | X  | X  | X  | X  |
| Tratándose de personas físicas señalar nombre, nacionalidad, domicilio y adjuntar copia de identificación oficial con fotografía del solicitante.                                                                                                               | X  | X  | X  | X  |
| Tratándose de personas físicas declarar bajo protesta de decir verdad que no ha sido procesado ni condenado por delito doloso de índole patrimonial, fiscal ni relacionado con la delincuencia organizada o de operaciones con recursos de procedencia ilícita. | X  | X  | X  | X  |
| Tratándose de personas morales acreditar que se encuentra constituida de acuerdo a las leyes mexicanas, mediante el instrumento jurídico de su creación.                                                                                                        | X  | X  | X  | X  |

|                                                                                                                                                                                                                                                                      |   |   |                 |   |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|---|-----------------|---|
| Tratándose de personas morales acreditar la representación legal del solicitante.                                                                                                                                                                                    | X | X | X               | X |
| Garantizar con fianza el cumplimiento de pago de los premios, así como su base de cálculo. <sup>21</sup>                                                                                                                                                             | X | X | X               | X |
| Testimonio de la escritura constitutiva de la sociedad que pretenda obtener el permiso. <sup>22</sup>                                                                                                                                                                | X | X | X <sup>23</sup> |   |
| Balances generales, estados de resultados, de origen y aplicación de los recursos y de variaciones en el capital contable por los últimos 5 años o desde la fecha de constitución de la sociedad solicitante, y notas respectivas de estos documentos. <sup>24</sup> | X | X |                 |   |
| Estudio que justifique la ubicación geográfica y viabilidad financiera del establecimiento que se pretende instalar y explotar. <sup>25</sup>                                                                                                                        | X |   |                 |   |
| Manifestar por escrito la ubicación exacta del lugar en que se pretende instalar el establecimiento.                                                                                                                                                                 | X | X | X               |   |
| Manifestar la modalidad en la que la solicitante pretenda obtener la legítima posesión o propiedad del inmueble en que se planea instalar el establecimiento.                                                                                                        | X |   |                 |   |
| Acreditar que se cuenta con la opinión favorable de la entidad federativa, ayuntamiento o autoridad delegacional que corresponda para la instalación del establecimiento.                                                                                            | X | X |                 |   |
| Programa general de operación y funcionamiento del establecimiento. <sup>26</sup>                                                                                                                                                                                    | X | X |                 |   |
| Programa de inversiones que se llevará acabo, señalando el origen de los recursos.                                                                                                                                                                                   | X | X |                 |   |

<sup>21</sup> Salvo que se trate de instituciones públicas, o de aquellas que se encuentren eximidas conforme a las leyes respectivas.

<sup>22</sup> Deberá prever en su objeto social como actividad preponderante, aquella para la que se solicita el permiso. Además, en dicho testimonio deberán constar reproducidas las obligaciones del artículo 29 del Reglamento.

<sup>23</sup> Solamente en el caso de que la solicitante sea una sociedad mercantil.

<sup>24</sup> Los documentos deberán ser debidamente auditados y dictaminados por contador público independiente registrado ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

<sup>25</sup> El estudio de viabilidad financiera deberá especificar el número de empleos a generar, y deberá efectuarse por los primeros 10 años de operación del negocio, y deberá respaldar todas las cifras y proyecciones hechas.

<sup>26</sup> Éste deberá incluir mínimo el plan de operación, programa de controles y cronograma de actividades, desde el punto de vista técnico y de las apuestas.

|                                                                                                                                                                                                   |   |   |   |   |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|---|---|---|
| Manual de organización de la solicitante; estructura organizacional y un análisis y descripción de los principales niveles.                                                                       | X | X |   |   |
| Mecánica de operación del sistema de apuestas, mecanismos de control de las mismas y reglas de los juegos que se ofrezcan al público. <sup>27</sup>                                               | X |   |   |   |
| Acreditar experiencia en la organización del cruce de apuestas o del sorteo que se practique; o en su caso acreditar la del operador que tendrá a su cargo el funcionamiento del establecimiento. | X |   |   |   |
| Proyecto de publicidad de las actividades que se realizarán en el establecimiento.                                                                                                                | X |   |   |   |
| Proyecto del reglamento de operación del establecimiento.                                                                                                                                         | X | X | X |   |
| Exhibir documentos certificados que acrediten la legítima posesión o propiedad del inmueble donde se pretende instalar el establecimiento.                                                        | X | X | X |   |
| Presentar relación de los juegos con apuestas y sorteos que se practicarán en el establecimiento, así como sus reglas.                                                                            |   | X | X |   |
| Especificar los lineamientos de operación del cruce de apuestas que se empleará, así como el control de las mismas.                                                                               |   | X | X |   |
| Señalar nombre y domicilio de los representantes del permisionario que actuarán como responsables durante la celebración de los eventos.                                                          |   | X | X |   |
| Presentar certificación en que conste que en la celebración de la feria del año anterior se registró un mínimo de 250,000 asistentes. <sup>28</sup>                                               |   | X |   |   |
| Presentar la descripción de la condición de participación, así como de la mecánica de concentrado, del sorteo, de la entrega de premios y, en su caso, del sembrado de premios.                   |   |   |   | X |

<sup>27</sup> Se deberá precisar la infraestructura informática con la que cuente el establecimiento, así como los sistemas de control y seguridad tecnológicos.

<sup>28</sup> Deberá ser formulada por dos instituciones de reconocido prestigio y dirigida a la Secretaría de Gobernación.

|                                                                                                                                                                                            |  |  |  |   |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|--|--|---|
| Exhibir muestra del boleto, con las bases de participación y medios para la difusión de los resultados, impresos al reverso. <sup>29</sup>                                                 |  |  |  | X |
| Exhibir documentación que acredite la identidad del proveedor de los boletos. <sup>30</sup>                                                                                                |  |  |  | X |
| Exhibir original de las cotizaciones que correspondan al valor máximo de reposición nuevo de los premios a entregar. <sup>31</sup>                                                         |  |  |  | X |
| Señalar la estructura y monto de los premios, con la descripción de cada uno de ellos, las características de marca y modelo, cantidad, valor máximo unitario y demás que sean aplicables. |  |  |  | X |

Ahora, existen requisitos especiales respecto de cada persona física que participe como socio o accionista en la sociedad solicitante, o bien, que participen de la misma manera en personas morales que a su vez sean socias o accionistas de la que solicita el permiso; y son los siguientes:

|                                                                                                                                                                       |   |   |  |  |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|---|--|--|
| Nombre, nacionalidad y domicilio.                                                                                                                                     | X | X |  |  |
| Estado de situación patrimonial. <sup>32</sup>                                                                                                                        | X | X |  |  |
| Currículum vitae.                                                                                                                                                     | X | X |  |  |
| Nexos patrimoniales o profesionales existentes con otras sociedades permisionarias, o con los socios, accionistas, consejeros, beneficiarios o funcionarios de éstas. | X | X |  |  |
| Declaración bajo protesta de decir verdad de que no ha sido procesado ni condenado por delito doloso de índole                                                        | X | X |  |  |

<sup>29</sup> En su caso deberán describirse las medidas de seguridad del boleto.

<sup>30</sup> Sólo cuando se trate de sorteos instantáneos.

<sup>31</sup> Si se tratare de inmuebles se solicitará avalúo sobre el valor máximo de reposición del mismo.

<sup>32</sup> Deberá precisar el origen del capital aportado a la sociedad, así como los datos de inscripción en el Registro Público de la Propiedad de los bienes inmuebles de su propiedad. Además, en su caso, deberá presentar las declaraciones de pago de las contribuciones federales correspondientes a los últimos 5 años.

|                                                                                                                                                    |   |   |  |  |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|---|--|--|
| patrimonial, fiscal, ni relacionado con la delincuencia organizada o de operaciones con recursos de procedencia ilícita, ni declarado en concurso. |   |   |  |  |
| Reporte de crédito del que se desprenda que no tiene registros de antecedentes negativos o créditos vencidos. <sup>33</sup>                        | X | X |  |  |

De igual manera, existen una serie de requisitos respecto de cada persona moral que participe como socio o accionista en la sociedad solicitante, o que a su vez sean socios de sociedades que participen como socio o accionista en la que solicita; siendo los siguientes:

|                                                                                                                                                                                                                                |   |   |  |  |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|---|--|--|
| Testimonio de la escritura constitutiva y de todas las modificaciones de la misma. <sup>34</sup>                                                                                                                               | X | X |  |  |
| Balances generales y estados de resultados. Además, señalar el origen y aplicación de los recursos y variaciones al capital contable por los últimos 5 años, así como las notas respectivas de estos documentos. <sup>35</sup> | X | X |  |  |
| Copia certificada del acta de asamblea en la que se autorizó la inversión en la sociedad solicitante.                                                                                                                          | X | X |  |  |
| Lista de nombres, nacionalidad y domicilio de las personas integrantes del consejo de administración y de los comisarios.                                                                                                      | X | X |  |  |
| Lista de socios que representen 10% o más de las acciones, indicando nombres, nacionalidad, domicilio, cantidad de acciones, valor nominal de la participación y los derechos de voto que a cada uno le corresponden.          | X | X |  |  |
| La identidad de los beneficiarios.                                                                                                                                                                                             | X | X |  |  |

<sup>33</sup> Lo deberá expedir una sociedad de información crediticia debidamente autorizada por la autoridad federal.

<sup>34</sup> Deberá señalar los datos de inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio.

<sup>35</sup> Deberán estar debidamente auditados y dictaminados por contador público independiente debidamente registrado ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público,

Ahora, los requisitos respecto de las personas que tengan el carácter de consejeros, comisarios y funcionarios con nivel de director general e inmediato siguiente a éste en la sociedad solicitante, son los siguientes:

|                                                                                                                                                                                                                                                                   |   |  |  |  |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|--|--|--|
| Nombre, nacionalidad y domicilio.                                                                                                                                                                                                                                 | X |  |  |  |
| Currículum vitae.                                                                                                                                                                                                                                                 | X |  |  |  |
| Nexos patrimoniales o profesionales existentes con otras sociedades permisionarias o con los socios, accionistas, consejeros, beneficiarios o funcionarios de éstas.                                                                                              | X |  |  |  |
| Declaración bajo protesta de decir verdad de que no ha sido procesado ni condenado por delito doloso de índole patrimonial, fiscal, ni relacionado con la delincuencia organizada o de operaciones con recursos de procedencia ilícita, ni declarado en concurso. | X |  |  |  |
| Reporte de crédito del que se desprenda que no tiene registros de antecedentes negativos o créditos vencidos. <sup>36</sup>                                                                                                                                       | X |  |  |  |

Además de la extensa lista de requisitos señalada, el reglamento incorpora algunos requisitos particulares a cada una de las actividades que se van a realizar; los cuales son:

1. Requisitos adicionales para el cruce de apuestas en carreras de caballos en escenarios temporales.

---

<sup>36</sup> Dicho reporte deberá ser expedido por una sociedad de información crediticia debidamente autorizada por la autoridad federal competente.

- Presentar el programa de carreras que se pretenda celebrar.
- Presentar comunicación escrita del órgano técnico de consulta que certifique que el escenario temporal en que se pretende celebrar las carreras cumple con los requisitos técnicos necesarios.

2. Requisitos adicionales para el cruce de apuestas en peleas de gallos:

- Presentar el programa de peleas que se pretenda celebrar.
- Señalar el nombre e identidad de las personas que fungirán como jueces durante la celebración de las peleas de gallos.

3. Requisitos adicionales para los sorteos sin venta de boletos:

- Establecer en la solicitud y el permiso el número máximo de boletos a distribuir.

4. Requisitos adicionales para los sorteos instantáneos:

- Señalar nombre, domicilio y teléfono de los representantes autorizados por el permisionario ante quienes se pueda exigir el pago de premios. Esta información deberá imprimirse en el boleto o comprobante de participación.
- Cumplir con los requerimientos que determine la Secretaría, sobre los mecanismos de elaboración, control de venta y validación de boletos.

5. Requisitos adicionales para los sorteos en sistemas de comercialización:

- Presentar junto con la solicitud la autorización expedida por la autoridad federal competente para la operación de sistemas de comercialización.

Una vez presentada la lista de requisitos, es importante retomar lo que dispone el artículo 4º de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, el cual a la letra señala lo siguiente:

*“no podrá establecerse ni funcionar ninguna casa, o lugar abierto o cerrado, en que se practiquen juegos con apuestas ni sorteos, de ninguna clase, sin permiso de la Secretaría de Gobernación. Esta fijará en cada caso los requisitos y condiciones que deberán cumplirse.”*

De una interpretación sistemática, reconociendo que la ley tiene una jerarquía superior a la del reglamento, resulta que de acuerdo a la Ley Federal de Juegos y Sorteos, puede la Secretaría solicitar requisitos diversos a los establecidos en su reglamento, atendiendo al caso particular.

Considero que esta disposición hace que la facultad de la Secretaría de Gobernación para otorgar permisos sea excesiva y discrecional, ya que de ella se puede asegurar que no existe un plano de seguridad jurídica.

El campo de los juegos y sorteos en México, desde que se introdujeron los centros tipo casinos, han demostrado ser focos llamativos y vulnerables de corrupción por la gran cantidad de dinero que manejan. Lo anterior aunado al índice de corrupción mexicano, siendo que es sabido que es uno de los problemas que afectan de manera constante a nuestro país, hace que sea inaceptable dejar al arbitrio de una autoridad el otorgamiento de permisos de tal índole.

#### **D. Terminación.**

Por terminación se debe entender al momento en el que el permiso deja de surtir efectos. En materia de juegos y sorteos, los permisos dejan de surtir efectos por diferentes circunstancias:

- Terminación de la vigencia.
- Realización del evento.
- Revocación.
- Tratándose de personas morales por concurso mercantil, disolución, liquidación o extinción del permisionario
- Tratándose de personas física, por concurso o fallecimiento del permisionario.

En el primero de los casos mencionados, cabe recordar que en el permiso deberá incorporarse la vigencia del mismo; siendo que varía dependiendo de cada caso.

El permiso concedido para la apertura y operación del cruce de apuestas en hipódromos, galgódromos, frontones, centros de apuestas remotas y salas de sorteos de números tendrán vigencia máxima de 25 años.

El permiso concedido para la apertura y operación del cruce de apuestas en ferias regionales, en peleas de gallos y en carreras de caballos en escenarios temporales, tendrán una vigencia máxima de 28 días o el equivalente a la duración de la temporada autorizada.

Los permisos concedidos para la operación de sorteos en sistemas de comercialización, tendrán una vigencia igual al periodo de tiempo suficiente para asegurar la adjudicación del bien o a la prestación del servicio de que se trate.

Por último, los permisos concedidos para la operación de sorteos con venta de boletos, sorteos sin venta de boletos y sorteos instantáneos, tendrán una vigencia máxima de un año.

Únicamente el permiso referente a la operación y cruce de apuestas en hipódromos, galgódromos, frontón, centros de apuestas remotas y salas de sorteos de números, podrá ser prorrogado por periodos subsecuentes de hasta 15 años, siempre que el permisionario se encuentre al corriente en el cumplimiento de las obligaciones derivadas del permiso que posee, mismas serán descritas en el capítulo siguiente.

En el segundo de los casos de terminación del permiso, se atiende a la naturaleza del permiso, siendo que si éste se otorga para llevar a cabo un determinado evento, al concluir éste el permiso deja de surtir sus efectos.

Por último, en cuanto a la revocación de los permisos, éste acto administrativo es la manifestación de una sanción por haber incumplido con alguna obligación derivada del mismo, las cuales serán mencionadas en el siguiente capítulo.

## **Capítulo IV**

### **Obligaciones derivadas del Permiso**

Una vez satisfechos los requisitos para obtener uno de los diversos permisos descritos en los apartados anteriores, la autoridad otorgará el mismo a la persona que lo solicite. El permiso como acto administrativo genera situaciones de derecho, por lo que del mismo, así como de la ley y el reglamento, se desprende un conjunto de derechos y obligaciones.

En cuanto a los derechos se puede resumir en tener la facultad de llevar a cabo los juegos con apuestas y/o sorteos en la modalidad y bajo las circunstancias que fueron señaladas en la solicitud respectiva.

Por otro lado, existen algunos derechos de la autoridad que se desprenden de su facultad exclusiva para ejercer la vigilancia y control de los juegos con apuestas y sorteos; estos derechos serían de vigilancia, por ejemplo, el hecho de poder realizar visitas por medio de sus inspectores a los establecimientos donde se practiquen juegos con apuestas y/o sorteos.

Sin embargo, considero que es menester mencionar las obligaciones derivadas del permiso; tanto las que son atribuibles al permisionario como también a la autoridad.

## **A. Obligaciones de la Autoridad.**

Las obligaciones que le son atribuibles a la autoridad derivan directamente de la Ley, las cuales van encaminadas a procurar la aplicación estricta de los ordenamientos que regulan la práctica de juegos con apuestas y sorteos en México

### **1. Base de Datos.**

El reglamento crea distintos organismos que coadyuvarán con la Secretaría para cumplir con su encomienda de autorizar, reglamentar, controlar y vigilar la práctica de juegos con apuestas y sorteos en México. Uno de los organismos a los que me refiero es la Dirección General de Juegos y Sorteos; la cual tiene a su cargo la atención, trámite y despacho de los asuntos relacionados con la supervisión y vigilancia del cumplimiento de la Ley y el Reglamento; así como expedir permisos, vigilar el cumplimiento de sus términos y condiciones, el finiquito de los mismos, y demás atribuciones que la ley le confiere.

Ahora bien, en términos de los artículos 17 y 19 del Reglamento, este organismo como parte de la autoridad tiene la obligación de integrar y mantener actualizada una base de datos sobre juegos con apuestas y sorteos, en la que se contendrá como información mínima la establecida en el artículo 17, por ejemplo y entre otra información: los permisos otorgados y sus modificaciones, las sanciones

que imponga la Secretaría con motivo de la aplicación de la Ley y el Reglamento, etc.

El organismo mencionado deberá actualizar la base de datos en cuestión por lo menos cada diez días hábiles, teniendo que señalar la fecha de la última actualización.

## **2. Permisos.**

Aunque el permiso es un acto administrativo, el mismo se debe observar desde un ángulo de facultad/obligación. Si bien es cierto que sin el permiso otorgado por la Secretaría de Gobernación sería ilegal practicar juegos con apuestas y sorteos en México, de igual forma lo es que la Secretaría tiene la obligación de otorgar el permiso a quienes cumplan con los requisitos señalados por las leyes.

Además de la obligación que señalo en el párrafo anterior, la que considero como una obligación derivada directamente de la facultad conferida de vigilar, controlar, reglamentar y autorizar la práctica de juegos con apuestas y sorteos en México. Sin embargo ésta también la encontramos en el numeral 28 del Reglamento, el que señala que la *“Secretaría otorgará los permisos una vez que haya valorado los requisitos correspondientes que establece este Reglamento”*.

De la cita anterior se desprenden dos obligaciones: la primera en cuanto a otorgar los permisos a quienes cumplan con los requisitos que el Reglamento señala, la segunda en cuanto a valorar la información que en la solicitud se le haga llegar a la Secretaría.

Las obligaciones derivadas de la obtención de los permisos varían dependiendo de la actividad lúdica o sorteo que se pretenda realizar, por lo que sería impreciso señalar que las obligaciones para todos los permisos que prevé el reglamento son las mismas. Aunque es cierto que los permisionarios comparten una buena parte de las obligaciones, también lo es que existen obligaciones especiales, según el permiso de que se trate, por ejemplo las carreras de caballos en escenarios temporales cuenta con obligaciones particulares de dicho permiso.

#### **a. Carreras de Caballos en Escenarios Temporales.**

El artículo 68 dispone una obligación particular para los permisos que se otorguen para operar el cruce de apuestas en carreras de caballos en escenarios temporales, la cual tiene estrecha relación con el requisito de definir en la solicitud del permiso el número exacto de carreras de caballos y por lo tanto, en el permiso que emita la Secretaría se señalará, con precisión, el número exacto de carreras que se llevarán a cabo en el evento en cuestión.

Otro permiso que cuenta con obligaciones especiales de acuerdo al reglamento es el de los sorteos.

#### **b. De los sorteos.**

Primero que nada, el numeral 93 del reglamento establece algunos requisitos particulares en cuanto al contenido de los permisos que expida la Secretaría para practicar sorteos; por ejemplo describir el premio y su valor, así como el precio del boleto y la cantidad de éstos, el procedimiento y mecánica de realización del sorteo, el área geográfica donde se realizará el sorteo, entre otros.

En el mismo capítulo del reglamento, se señala que en todo sorteo deberá estar presente un inspector designado por la Secretaría, quien deberá suscribir junto con el permisionario y en presencia de dos testigos, el acta que incorpore la relación de boletos ganadores.<sup>37</sup>

#### **B. Obligaciones del permisionario.**

---

<sup>37</sup> En caso de que sea imposible la presencia de un inspector, podrá llevarse a cabo el sorteo en presencia de un fedatario público.

Por su parte el permisionario debe cumplir con un conjunto de obligaciones derivadas directamente de la ley, sin perjuicio de cumplir con las que en cada permiso se establezcan en base a los términos y condiciones de cada uno de éstos.

En este apartado expondré las obligaciones que señalan la ley y el reglamento, habiendo algunas que son generales para cualquier permiso, así como también algunas particulares para algunos de los permisos.

### **1. Obligaciones Generales.**

Del texto del reglamento se desprenden algunas obligaciones generales con las que debe cumplir el permisionario al realizar la práctica para la que se le concedió el permiso.

Las obligaciones a las que me refiero son las siguientes:

- De acuerdo al artículo 11 del reglamento, las operaciones de juegos con apuestas y sorteos permitidos, deberán efectuarse en moneda nacional.
- La disposición número 12 del mismo cuerpo legal menciona que los permisionarios no podrán otorgar crédito de ninguna manera a

quienes participen como apostadores en la actividad para la que se otorgó el permiso.

- Por otro lado, el artículo 39 del ordenamiento legal multicitado incorpora la obligación de contar con la documentación vigente que ampare el permiso en el establecimiento donde se lleven a cabo las actividades.
- De igual manera señala la obligación de ubicar el establecimiento en el lugar preciso que determine el permiso.
- Por otro lado, establece también la obligación a todos los permisionarios de juegos de recabar información de identificación y abrirle expediente a cada corredor de apuestas, intendentes de frontón y supervisores.

El reglamento señala en su numeral 29 una lista de obligaciones con las que debe cumplir el permisionario para la organización de juegos con cruce de apuestas en hipódromos, galgódromos, frontones, en centros de apuestas remotas y salas de sorteos de números

**2. Obligaciones para los permisionarios de hipódromos, galgódromos, frontones, centros de apuestas remotas y salas de sorteos de números.**

El reglamento señala en su numeral 29 una lista de obligaciones con las que debe cumplir el permisionario para la organización de juegos con cruce de apuestas en hipódromos, galgódromos, frontones, en centros de apuestas remotas y salas de sorteos de números

Las obligaciones señaladas en el artículo que menciono en el párrafo anterior son las siguientes:

- En caso de querer cambiar de ubicación, solicitar autorización a la Secretaría.
- Dar aviso a la Secretaría del cambio de domicilio social del permisionario.
- Entregar a la Secretaría estados financieros trimestrales y anuales, firmados por el director general de la empresa.<sup>38</sup>
- Entregar a la Secretaría copia de la póliza de seguro vigente sobre los equipos e instalaciones destinados a las actividades propias del permiso y copia de la póliza de responsabilidad civil.<sup>39</sup>
- Denunciar ante autoridades y notificar a la Secretaría, las conductas de los usuarios que considere puedan constituir delitos relacionados

---

<sup>38</sup> Los estados financieros anuales deberán estar auditados y dictaminados por contador público independiente registrado ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

<sup>39</sup> Deberán entregarse en los primeros treinta días hábiles de cada año.

con delincuencia organizada o de operaciones con recursos de procedencia ilícita.

- Entregar mensualmente un informe de los ingresos y del pago de participaciones federales.
- Informar a la Secretaría sobre cualquier cambio en la composición accionaria de la empresa, del permisionario o de los accionistas o socios de éste o de los beneficiarios, así como también de las modificaciones a los estatutos sociales.
- Mantener y en su caso incrementar el capital fijo de la sociedad permisionaria.<sup>40</sup>
- Impedir que quienes participan en el negocio social, sea al título que fuere, radiquen en territorios con regímenes fiscales preferentes.
- Impedir la tenencia de acciones de sociedades permisionarias a través de fideicomisos en los que el fideicomitente sea distinto al fideicomisario.<sup>41</sup>
- Establecer en sus estatutos las disposiciones necesarias para apegarse al Código de Mejores Prácticas Corporativas.
- Establecer que la administración de la sociedad se realizará por un consejo en el que al menos un 25% serán consejeros independientes.

---

<sup>40</sup> Para este caso la Secretaría establecerá los lineamientos, tomando en consideración la opinión del Consejo Consultivo.

<sup>41</sup> Sería una forma de transmitir la usufructo de forma indirecta; el permiso es intransferible, así como sus efectos.

- Mantener vigente durante el periodo del permiso una fianza emitida por institución autorizada por un monto que garantice el pago de los premios no pagados durante un periodo de 60 días de operación promedio anual.

Es evidente que gran parte de las obligaciones configuran una reproducción de los requisitos a través del tiempo. Esto en cuanto a la situación de señalar la composición accionaria en la solicitud del permiso, o señalar la ubicación donde se planea establecer el centro de apuestas, o el domicilio del permisionario; en caso de que varíe alguno de los requisitos señalados, es evidente que es obligación del permisionario dar aviso y en su caso solicitarlo, para cuando deba mediar consentimiento de la autoridad.

### **3. De los Frontones.**

Del artículo 57 del reglamento se desprenden una serie de obligaciones particulares para los permisionarios que tengan a su cargo la operación de cruce de apuestas en frontones, las cuales son las siguientes:

- Contar con un sistema de grabación de audio y video durante la celebración de los juegos con apuestas.<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> Deberá conservar las grabaciones por lo menos por un periodo de 90 días hábiles posteriores al evento.

- Contar con lineamientos de operación de cruce de apuestas.<sup>43</sup>
- Publicar el programa de partidos a jugar en el que se incluyan los nombres de los jugadores y la hora del juego.<sup>44</sup>
- Exhibir un libro para que el público exponga sus reclamaciones.<sup>45</sup>
- Contar con un juez calificado que sancione los juegos.

#### **4. De las peleas de Gallos.**

Del reglamento se desprenden obligaciones particulares para la operación de cruce de apuestas en peleas de gallos, las cuales son las siguientes:

- Exhibir en el sitio autorizado para efectuar las peleas una copia del permiso y del reglamento de operación del establecimiento, así como los lineamientos para la operación de cruce de apuestas.
- En caso de que el público asistente al evento sea superior a 300 personas, el permisionario deberá contar con un sistema continuo de

---

<sup>43</sup> Deberán describirse en él los sistemas de apuestas aceptadas, los nombres de los corredores de apuestas, sus supervisores, así como del juez y el intendente responsable del lugar.

<sup>44</sup> Se deberán publicar también los records de los jugadores del año en curso, así como del anterior.

<sup>45</sup> Deberán hacerlo de conocimiento a la Secretaría a través del inspector.

grabación de audio y video durante la celebración de todas las peleas.<sup>46</sup>

## **5. De los Centros de Apuestas Remotas.**

Por la particularidad de estos establecimientos, el reglamento prevé en distintas disposiciones obligaciones particulares para el permisionario que lleve a cabo este tipo de actividades.

Las obligaciones particulares a cumplir por el permisionario son las siguientes:

- Solamente se podrán cruzar o captar apuestas sobre eventos profesionales, es decir, del mayor nivel profesional de la liga que se trate.
- Además, todas las apuestas que se capten o se crucen deberán hacerse en efectivo.<sup>47</sup>
- Dar aviso a la Secretaría respecto de cualquier contrato de captación de señales que sea diverso al mencionado al hacer la solicitud.

---

<sup>46</sup> Las grabaciones deberán ser resguardadas por el permisionario durante los siguientes 30 días hábiles al evento.

<sup>47</sup> Pueden realizarse también por medio telefónico, internet o electrónico. Para estos casos se considerará pagada cuando se reciba la confirmación de pago.

- Resguardar el registro de los comprobantes ganadores cobrados durante 90 días hábiles.
- Poner a disposición de la Secretaría toda información relevante al manejo de las apuestas cuando se le solicite.

## **6. De los Sorteos.**

Las obligaciones particulares de los permisionarios que realicen sorteos se desprenden de diversos artículos del reglamento, para esto considero oportuno hacer una distinción en cuanto a su naturaleza. Dichas obligaciones versan sobre las siguientes materias:

- Publicidad.
- Calidad de participante.
- Presencia del inspector.
- Comprobantes de participación.

Siendo que las obligaciones que versan sobre la publicidad de los sorteos representan un número considerablemente mayor que las de las otras tres categorías, haré un apartado especial para éstas.

Las obligaciones que se refieren a la calidad de participante, presencia del inspector y comprobantes de participación, son las siguientes:

- En cuanto a la calidad de participante, el permisionario deberá otorgar número de folio.<sup>48</sup>
- En cuanto a la presencia del inspector, este deberá asistir a la entrega de los premios cuando estos superen o alcancen la cantidad equivalente a 1500 días de salario mínimo.
- En todo caso los comprobantes de participación o talones de los boletos vendidos deberán estar concentrados en el sitio en que vaya a tener lugar la celebración del sorteo.

Por otro lado, en cuanto a las obligaciones que versan sobre la publicidad de los sorteos, el reglamento señala las siguientes:

- Al inicio de la celebración del evento en el que se obtendrán los boletos ganadores, el permisionario queda obligado de hacer del conocimiento del público la siguiente información.
  - ❖ El número del permiso otorgado por la Secretaría.
  - ❖ El nombre del inspector.
  - ❖ El número de boletos emitidos y su precio unitario.

---

<sup>48</sup> Para el caso de que el participante haya sido captado a través de internet o por teléfono, o de cualquier manera que haga imposible la recepción del boleto que acredita la calidad de participante.

- ❖ El número de premios a entregar.
- ❖ El procedimiento para realizar el sorteo.
- Por otro lado, los boletos y toda clase de difusión que se utilice con el fin de dar publicidad al sorteo deberá incluir la siguiente información.
  - ❖ El número de boletos emitidos.
  - ❖ El valor nominal del boleto.
  - ❖ El valor total de la emisión.
  - ❖ El número de premios a entregar.
  - ❖ El valor del premio mayor.
  - ❖ El número y la vigencia del permiso.
  - ❖ La fecha, lugar y mecánica del sorteo.
  - ❖ Los medios de difusión y fechas en que aparecerán publicados los resultados del sorteo.
- Por último, a la celebración del evento en el que se determine el ganador del sorteo tendrá acceso libre y gratuito el público en general.<sup>49</sup>

Siendo así, de acuerdo al reglamento y la ley que regula los juegos con apuestas y sorteos en México, una vez que el permisionario obtenga el permiso por

---

<sup>49</sup> Con excepción de los sorteos instantáneos.

parte de la Secretaria para llevar a cabo el juego con cruce de apuestas o sorteo respectivo, deberá cumplir cabalmente con las obligaciones que aplican de forma general y/o particular para llevar a cabo el juego con cruce de apuestas o sorteo que ampara el permiso concedido.

## CONCLUSIÓN

Es preciso señalar que los juegos, juegos con apuestas y los sorteos, en distintos tipos y modalidades, han existido y se han practicado en México a lo largo de la historia. Basado en la información obtenida al realizar la presente investigación, me atrevo a opinar que la misma situación aplica en diversos países y que en realidad los juegos, las apuestas y los sorteos no dejarán de practicarse en ninguna sociedad. Ahora bien, los tipos de juegos y de sorteos, las modalidades de los mismos y las formas en las que se pudiera aceptar u ofrecer una apuesta, sin lugar a duda van a variar entre culturas, zonas geográficas y posición en el tiempo, se pueden inventar nuevos juegos así como pueden dejar de practicarse otros, sin embargo, el juego como tal existe y existirá siempre en cualquier civilización.

En México, los juegos, juegos con apuestas y sorteos, son practicados por un alto porcentaje de la población ya que existen muchos tipos de juegos que se encuentran sumamente arraigados en la cultura, tales como: los naipes, el bingo, el ajedrez, entre otros, sin embargo dentro de los juegos, juegos con apuestas y sorteos que se practican en el territorio mexicano, están también los que son operados por establecimientos conocidos como casinos en los cuales se puede jugar y apostar con dinero real, de forma tanto remota como presencial. Algunos de dichos establecimientos también cuentan con máquinas a través de las cuales se puede jugar y apostar de forma electrónica así como con juegos en vivo. Son demasiadas las formas y modalidades que existen en las que se pueden celebrar

sorteos y de practicar juegos con apuestas, y sin lugar a dudas es de suma importancia que todas y cada una de ellas se encuentre cabalmente regulada en el ámbito jurídico.

Por otro lado, es una realidad que los establecimientos de juegos con apuestas remotas han acarreado un beneficio económico importante al país, así como principalmente al lugar en el cual se encuentra establecido, sin embargo, es importante observar que si bien es cierto que existen beneficios como el crecimiento económico, la creación de nuevos empleos, dar opciones a la sociedad para tener un lugar de esparcimiento, entre otros, también la instalación de este tipo de centros pudiera generar problemas sociales, particularmente de inseguridad, ya que se les reconoce que son focos de atracción de mafias y del crimen organizado por la facilidad de lavar dinero, así como económicos, en el entorno personal y familiar, y de salud.

Siendo así, derivado de la presencia histórica, contemporánea y cultural, que han tenido la práctica de los juegos, juegos con apuestas y sorteos en México, al gran número de tipos de juegos con apuestas, formatos de sorteos y modalidades de éstos, y sin dejar de observar el impacto que esta materia ha tenido en el entorno económico y social, es de advertirse que se trata de una materia de suma trascendencia e interés, misma que debe contar con una regulación cabal, en la cual, además de señalar cuáles juegos se van a permitir y cuáles serán considerados como prohibidos, las modalidades en las que podrán de realizarse

apuestas, las garantías para que no se lleven a cabo juegos prohibidos, y las demás cuestiones directas a las prácticas de los juegos con apuestas y sorteos, se regulen también las consecuencias indirectas que pudiera generar en el entorno de seguridad y de salud.

Las disposiciones normativas con las que México cuenta en materia de juegos y sorteos, se encuentran consagradas en distintos ordenamientos legales, que de forma directa o indirecta regulan la materia en cuestión. Elaborada que fue la presente investigación del marco normativo en materia de juegos con apuestas y sorteos, así como el manual de derechos y obligaciones que las regulaciones vigentes otorgan a los permisionarios y a las autoridades, queda claro que, en primer lugar, en México hace falta regular de forma cabal la práctica de los juegos, juegos con apuestas y sorteos, con regulaciones que estén de acuerdo al momento histórico que estamos viviendo, pues es evidente que la evolución tecnológica ha dejado sin aplicación real la legislación encargada de regular de forma directa la materia de juegos con apuestas y sorteos. Y, en segundo lugar, se debe trabajar en mejorar las regulaciones dirigidas a los permisos que reconoce el Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, debido a que las disposiciones de dicho cuerpo normativo de ninguna manera confieren certeza jurídica a los gobernados respecto a los requisitos que deban seguir y cumplir para obtener un permiso de éste tipo, sino que siempre depende de una decisión, desde mi punto de vista arbitraria y unilateral, de la Secretaría de Gobernación.

En relación con lo anterior, el hecho de que ley creada para regular directamente la materia en cuestión date del año 1947 es un dato clave que acredita el anacronismo del cual sufre y la necesidad de que sea sustituida o reformada totalmente. Basta en pensar en los avances tecnológicos que han tenido lugar en el mundo en los últimos 76 –setenta y seis- años que han transcurrido desde que dicho cuerpo normativo entró en vigor. Si tomamos en cuenta que tecnología como el teléfono móvil que fue inventado en el año 1984 –mil novecientos ochenta y cuatro-, o el internet que fue inventado en el año 1982 –mil novecientos ochenta y dos-, hoy en día facilitan a las personas que accedan desde casi cualquier lugar del mundo a plataformas electrónicas donde pueden practicar juegos con apuestas y sorteos, resulta evidente que la evolución tecnológica y social han rebasado de manera desmedida la norma.

Por otro lado, la situación de que dicha ley conste de no más de 17 –diecisiete- artículos, y que se trate del cuerpo normativo creado y encargado de regular de forma directa y cabal la materia de juegos y sorteos en México, es clara evidencia de que ésta, además de ser anacrónica, es insuficiente. Dada la trascendencia e impacto que la materia de los juegos con apuestas y sorteos representa en la actualidad, es evidente que resulta completamente necesario crear un ordenamiento legal que regule cabalmente la materia en cuestión.

## BIBLIOGRAFÍA

### A DOCTRINA

Serra Rojas, Andrés. **Derecho Administrativo**. Porrúa. México. 1985. Pg. 271.

Acosta Romero, Miguel. **Teoría General del Derecho Administrativo**. Porrúa. México. 1989.

Serra Rojas, Andrés. **Derecho Administrativo (Primer Curso)**. 29ª ed. Porrúa. México. (1959/2010).

De Pina Vara, Rafael. **Diccionario de Derecho**. 36ªed. México, Porrúa, 1965/2007. Pg.60.

Martínez Morales, Rafael I. **Diccionario de Derecho Administrativo y Burocrático**. México, Oxford, 2008. Pg.5.

Fraga, Gabino **Derecho Administrativo**. México, Porrúa. 45ed. 1934/2006. Pg. 236

Del Río González, Manuel. **Compendio de Derecho Administrativo**. México. Cárdenas Editor. 1981.

Fernández Ruiz, Jorge. **Derecho Administrativo y Administración Pública**. Porrúa. México. 2006. Pg.64.

Roldán Xopa, José. **Derecho Administrativo**. Oxford. México. 2008. Pg.384.

Rueda, Erika. **¿Casinos en México? Análisis sobre su apertura**. UNAM. México. Disponible en línea: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2803/6.pdf>>.

Mora-Donatto, Cecilia. **Juegos de Azar. Una visión multidisciplinaria**. UNAM. México 2010.

Reyes Tépac, Marcial. La instalación y operación de casinos en México: análisis de iniciativas y opinión pública. Congreso de la Unión.

Diccionario de la Real Academia Española. 22ª Ed. 2001. Disponible en línea: <<http://www.rae.es/>>.

López Flores, Alberto. **Análisis Jurídico de las Participaciones Contempladas por la Ley Federal de Juegos y Sorteos, como Derechos**. Tesina. UNAM. México. 2007. Disponible en línea: <<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/Tesis2008/T3.pdf>>.

## B. LEGISLACIÓN

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** (Promulgada Feb. 5, 1917/Febrero 10,2014).

**Código Civil Federal.** (D.O. Mayo 26, Julio14, Agosto 3 y 31 del año 1998/Diciembre 24, 2013)

**Ley Federal de Juegos y Sorteos.** (D.O. Diciembre 31, 1947).

**Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos.** (D.O. Septiembre 17, 2004 / Octubre 19, 2012).

**Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.** (D.O. Abril 2, 2013).

**Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita.** (D.O. Octubre 17, 2012).

## C. JURISPRUDENCIA

**Juegos prohibidos.** Primera Sala. Quinta Época. Semanario Judicial de la Federación. Amparo Directo. Tomo XCVI. Pg. 923. Disponible en línea: <<http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Documentos/Tesis/302/302120.pdf>>.